



Sous la direction de Leo Kißler, René Lasserre et Marie-Hélène Pautrat

Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne

Dérégulations et privatisations dans les services publics en France : l'exemple du secteur de l'électricité

Pierre Bauby

Éditeur : CIRAC

Lieu d'édition : Cergy-Pontoise

Publication sur OpenEdition Books : 13 décembre 2017

Collection : Travaux et documents du CIRAC

ISBN numérique : 978-2-905518-58-3



<https://books.openedition.org>

Référence numérique

Bauby, Pierre. « Dérégulations et privatisations dans les services publics en France : l'exemple du secteur de l'électricité ». *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, édité par Leo Kißler et al., CIRAC, 2007, <https://doi.org/10.4000/books.cirac.656>.

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2024.

Le format PDF est diffusé sous Licence OpenEdition Books sauf mention contraire.

Dérégulations et privatisations dans les services publics en France : l'exemple du secteur de l'électricité

Pierre BAUBY

Contrairement à l'idée largement diffusée, l'organisation des services d'intérêt général en France est loin du schéma monolithique que véhicule l'expression de « service public à la française », porteuse de confusion. Résultat d'un long cheminement historique, ce sont en réalité deux modèles très distincts qui se sont développés en France. Même s'ils sont à bien des égards faussés par rapport au modèle théorique et initial sous-jacent, ils continuent aujourd'hui de coexister. Pourtant, quelle que soit la forme organisationnelle, c'est la conception même de services publics nationaux qui est aujourd'hui remise en question par un faisceau de circonstances endogènes et exogènes. Cette contribution dresse un état du cadre et des enjeux économiques et sociaux de la libéralisation et de la dérégulation dans les services d'intérêt général en France, en s'appuyant tout particulièrement sur l'exemple du secteur de l'électricité. Elle rappelle également que les perspectives stratégiques d'évolution des services d'intérêt général restent à ce jour largement ouvertes.

Une première question qu'il convient d'éclaircir lorsque l'on parle de services publics est d'ordre terminologique. Dans la tradition française, ce concept recèle toute une série de confusions. On confond ainsi aisément, sous la même appellation de services publics, les services publics administratifs, régaliens et les services publics à caractère industriel et commercial (énergie, transports, communications). La même appellation désigne tout autant des services publics nationaux, dépendants de l'Etat, et des services publics locaux, dépendants des collectivités territoriales et locales (en particulier les communes et regroupements de communes). Troisième confusion majeure : il y a amalgame entre missions, objectifs, finalités et organisations. Par abus de langage, on présentera ainsi la SNCF comme un service public, alors qu'il s'agit d'une entreprise chargée de certaines missions de service public, dont un grand nombre d'activités ne relèvent pas de missions de service public : la SNCF est ainsi le premier transporteur routier en France. Enfin, on confondra également entreprises publiques et privées. Le mot 'public' de service public laisse en effet entendre que l'on parle d'entreprises à statut public, voire directement d'activités de l'Etat ou des collectivités, alors qu'il existe en France une tradition très ancienne de délégation de gestion de missions de service public à des entreprises privées, à des sociétés d'économie mixte, ou encore, en particulier dans le domaine social, à des associations sans but lucratif. Le terme générique de services publics recouvre en réalité une extrême diversité.

Autre source de confusion : on assimile souvent entreprises publiques et monopoles alors que la situation, autrement plus complexe, autorise des missions de service public dans des situations partielles de concurrence. De même, si la question des statuts

particuliers des personnels de certains services publics est un enjeu évident des évolutions actuelles, il ne s'agit pas là d'un cas généralisable.

Cette contribution s'appuiera dès lors sur une définition qui insiste sur les objectifs et les finalités et permet ainsi de s'entendre sur une réalité commune à l'ensemble des pays européens, sous des formes et des traditions certes différentes, mais avec ce que l'actuel Traité et le projet de Constitution européenne nomment des valeurs communes. Elle repose sur le fait que, dans tous les pays européens, les autorités publiques nationales, fédérales, régionales ou locales, ont décidé que certaines activités ne peuvent relever du seul droit commun de la concurrence et des règles communes du marché, mais doivent relever aussi de certaines règles particulières, afin de réaliser trois objectifs généraux :

- garantir l'accès de chaque habitant à des biens ou des services essentiels (droit à l'éducation, droit à la santé, aux transports, etc.), chaque individu se voyant aujourd'hui reconnaître dans nos pays européens un certain nombre de droits ;
- assurer des rapports de solidarité et de cohésion économique, sociale et territoriale (on parle en France d'égalité, par attachement à l'égalité républicaine et nationale, mais on mesure bien là les différences avec l'histoire allemande) ;
- prendre en compte le long terme, que l'on désigne aujourd'hui par développement durable, qui exprime la volonté de préparer l'avenir dans l'intérêt des générations futures (dans l'éducation, la santé, les transports, l'énergie, etc.).

Ceci constitue le cœur de ce qu'il conviendra d'appeler, dans cette contribution, services publics ou services d'intérêt général, deux notions que nous assimilerons sans distinction lorsque nous nous référerons aux objectifs (et non aux formes organiques). On peut ainsi assimiler services publics et services d'intérêt général d'un côté, services publics à caractère industriel et commercial et services d'intérêt économique général, cités dans le Traité européen, de l'autre.

Dès lors, on constate que la tendance en France, voire en Europe, à parler de services publics à la française, est porteuse de confusions et d'incompréhensions, dans la mesure où la tradition repose en réalité en France non pas sur un modèle monolithique, mais bien sur deux modèles de gestion. Le premier, que l'on évoque implicitement ou explicitement lorsque l'on parle de services publics à la française, est bien sûr celui de services publics nationaux gérés par les entreprises publiques nationales, avec comme caractéristique essentielle une situation de monopole, la centralisation et le statut des personnels (EDF, SNCF, La Poste, etc.).

Le deuxième modèle est celui d'une gestion déléguée des services publics. Très ancien, il existait déjà sous l'Ancien Régime et est aujourd'hui très présent dans le domaine de l'eau, de l'assainissement, des transports urbains et de beaucoup d'autres activités de service public, de sorte que les entreprises françaises privées de services comptent parmi les leaders mondiaux dans certains secteurs (eau, assainissement). Mais l'un comme l'autre, ces modèles connaissent aujourd'hui des mutations profondes dont il est difficile d'évaluer la portée.

Les services publics nationaux : l'exemple d'EDF

Nous prendrons ici l'exemple d'EDF en tant qu'idéal-type pour fonder notre réflexion, étant entendu que les entreprises ont chacune suivi des évolutions quelque peu différentes (par exemple, France Télécom et La Poste, en tant qu'anciennes administrations

d'Etat et non entreprises publiques comme EDF) et rappellerons brièvement l'histoire de l'entreprise, démarche indispensable si l'on veut bien saisir l'ampleur et la portée des mutations présentes.

Dans tous les pays, l'arrivée de l'électricité dans l'économie et la société se produit de manière identique : à l'origine, elle apparaît sous la forme d'une source d'énergie décentralisée, sur la base d'initiatives individuelles, privées, locales et concurrentielles. A grands traits, le développement technique produit les premiers réseaux d'interconnexion, d'échanges et de distribution qui vont être utilisés pour l'éclairage public. De la concurrence émerge, vers la fin du XIXe siècle/début XXe siècle, la supériorité du courant alternatif et une première standardisation, qui naît donc du développement économique et technologique. Une première loi définit en 1906 en France le régime de concession de distribution publique. Les réseaux électriques occupent le domaine public et pour éviter l'anarchie dans l'utilisation du domaine public, les autorités d'alors créent un régime de concession de distribution publique par une loi nationale autorisant l'attribution d'un monopole de distribution à un acteur, moyennant en contrepartie l'obligation de respecter certaines règles sur le produit, le service, le tarif. En échange de ce monopole, accordé pour l'essentiel à des entreprises privées, on fixe donc des règles et un certain nombre de contraintes et d'obligations, qui seront dès 1906 à la base du régime de concession de distribution publique.

En parallèle, le progrès technique va continuer de progresser très rapidement (gains de productivité, mise au point du transport à longue distance qui permet de passer progressivement de réseaux locaux à des réseaux régionaux, nationaux et aujourd'hui européens). Du progrès technique vont naître des systèmes intégrant les trois fonctions de production-transport-distribution jusqu'au client final. Dans ce contexte, les collectivités locales continuent de jouer un très grand rôle au début du XXe siècle. Des concessions de distribution sur de longues périodes sont alors mises en place. A l'époque et dans ses prémisses, l'électricité est donc un service public local avec un suivi de l'Etat.

Des années 1920 aux années 1940 va émerger un système de production-transport-distribution intégré progressivement au plan national, avec quelques échanges avec les pays voisins. Dans le même temps, le progrès technique, d'une part, les rendements croissants, d'autre part, génèrent des concentrations, quelques grosses entreprises et de nombreuses petites entreprises se constituant dans l'entre-deux-guerres. La législation va alors définir progressivement un service public à dimension nationale. Les collectivités locales continuent certes à accorder des concessions de distribution mais, dans le même temps, on constate l'émergence de préoccupations nationales : l'idée de considérer l'électricité comme un bien public avec obligation de couverture et de desserte émerge progressivement alors même que se constitue un oligopole de quelques grandes compagnies privées. Celles-ci font du reste l'objet d'importants débats et de luttes sociales dans la France des années 30 et sont la cible de trois reproches essentiels : le premier est de ne desservir que les zones les plus rentables. L'électrification complète de la France et des zones rurales, qui n'interviendra qu'après la guerre, donne alors lieu à de véritables batailles. On leur reproche également de profiter de leur situation de monopoles locaux ou territoriaux pour une durée de temps déterminée en pratiquant des tarifs trop élevés. Progressivement, l'Etat va donc intervenir dans ce débat sur les tarifs et tenter, face à la demande sociale, de plafonner les tarifs, même si on est encore loin de la péréquation qui n'interviendra que bien après.

Enfin, troisième grief, les compagnies privées sont accusées de ne pas suffisamment investir : cela donnera lieu à un vaste débat dans la même période sur l'exploitation du potentiel hydraulique du Massif central puis des Alpes, investissements réputés très lourds et à long temps de retour sur investissement. Face aux réticences, l'Etat définira juste avant la guerre le programme des trois milliards destiné à lancer le développement hydraulique, en particulier dans les Alpes. Bien que celui-ci ne pourra finalement être mis en œuvre qu'après la guerre, cette démarche démontre la préoccupation de l'Etat amené à intervenir pour organiser et réguler une concurrence oligopolistique.

La constitution d'un « modèle EDF »

EDF est créée en 1946 par la nationalisation des entreprises privées. Il existait certes également des régies municipales là où certaines communes géraient elles-mêmes leurs services de distribution, voire parfois de production, de l'électricité. Mais celles-ci étant déjà de statut public, elles ne seront pas intégrées à EDF et nationalisées dans le compromis de la Loi de 1946. Certaines continuent d'ailleurs d'exister aujourd'hui, même si leur rôle est largement marginal dans le secteur électrique français. La nationalisation, en 1946, des compagnies privées se révèle être la résultante d'une triple conjonction : d'une part des débats et batailles des années 30 avec les tentatives de régulation des oligopoles privés ; d'autre part, le contexte de reconstruction dans l'après-guerre, alors que les besoins d'investissement sont tels que l'Etat est amené à jouer un rôle moteur pour générer et organiser la reconstruction. Enfin, le contexte socio-politique de l'après-guerre (issu du Conseil national de la Résistance) consacre le consensus entre les Gaullistes, les Socialistes et les Communistes. Dans le secteur extrêmement syndicalisé de l'électricité, la CGT¹ représente, dans la Résistance et dans l'Après-guerre, l'essentiel des forces sociales syndicalisées du secteur. Marcel Paul, ministre de l'Industrie du Général de Gaulle, œuvre pour que la Fédération CGT de l'énergie puisse jouer un rôle majeur. Cette conjonction entre les enjeux technico-économiques des années 30, le contexte politique et la volonté de reconstruction finissent donc par converger de telle sorte que la nationalisation, considérée comme seule option possible, est votée à la quasi unanimité et fait l'objet en France d'un large consensus. De ce point de vue, l'exemple britannique sera à l'époque assez semblable, tandis que les histoires française et allemande, relativement parallèles jusqu'à la seconde guerre mondiale, vont ensuite diverger dans les formes d'organisation.

La nationalisation apparaît donc à la fois comme un aboutissement de processus antérieurs et un élément de rupture, puisque l'on fait basculer dans le giron de l'Etat des compagnies privées. C'est ce compromis entre rupture et continuité profonde qui va créer un « modèle EDF », modèle technico-économique, politique et social qui, fait exceptionnel, va, globalement, rester stable pendant près de 50 ans.

Ce « modèle EDF » est caractérisé par une cohérence et une intégration tout à fait particulières : c'est le cadre français national. Bien qu'EDF développe quelques échanges avec les pays voisins, son cadre de définition et de conception reste la France et le niveau national. Sa deuxième caractéristique est celle d'un quasi monopole, total pour le transport et à hauteur de 95 % de la production et de la distribution d'électricité en France. EDF est par ailleurs un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) dont 100 % des capitaux sont restés publics jusqu'à l'ouverture partielle

¹ Confédération Générale du Travail

du capital (15%) opérée à l'automne 2005. Ses missions et les objectifs de service public sont alors tellement évidents que la loi de nationalisation de 1946 les évoque à peine. C'est en même temps un système centralisé qui va se mettre en place et se constituer progressivement, pour bénéficier des avantages de l'intégration production-transport-distribution. Ce modèle repose sur le principe traditionnel d'égalité dans l'universalité de l'accès. Sur un plan organisationnel, il a pour particularité d'entretenir un jeu reposant sur trois acteurs majeurs : l'Etat, les dirigeants de l'entreprise et un syndicalisme incarné très majoritairement par la CGT. Il s'agit par ailleurs d'un modèle centralisé et hiérarchisé, défini au niveau de l'Etat. Cette caractéristique n'était toutefois pas explicitement présente dans la loi de 1946, qui prévoyait, sans les définir, des structures et des modes d'organisation beaucoup plus décentralisés que ce qui va finalement se mettre en place. Mais la conjonction des trois acteurs va pousser à un modèle très centralisé dans lequel chaque acteur s'y retrouve. Avec toutefois une double perversion : d'un côté, l'entreprise et ses dirigeants concentrent le monopole d'expertise sur l'énergie en France, puisque ce sont pour l'essentiel les grands corps techniques et EDF qui vont définir la politique énergétique de la France. On peut donc dans une certaine mesure parler à ce propos de capture du régulateur par l'opérateur. Mais en parallèle, la tutelle de l'Etat (c'est le terme officiellement employé pour désigner le rapport de l'Etat avec une entreprise de service public) se rattrape par une tutelle administrative tatillonne, voire souvent des instrumentalisation d'EDF et du service public pour d'autres buts que des missions de service public.

Les usagers qui étaient définis dans la Loi de 1946 comme un des trois acteurs majeurs (conseil d'administration tripartite avec l'Etat, les personnels, les usagers), sont donc progressivement relégués au rang d'objets. Les collectivités territoriales, détentrices du pouvoir de concession des réseaux de distribution en particulier, sont, dans la réalité, marginalisées, puisqu'elles peuvent certes concéder, mais obligatoirement à EDF : le rapport de force est dès lors forcément inégal entre EDF, monopole national et les 36 000 communes que compte la France. Enfin, les personnels et les syndicats vont être progressivement écartés des décisions stratégiques malgré le maintien de ce jeu à trois au sommet. C'est sur cette base que se constitue, se développe et se solidifie ce modèle dans les années 50, 60 et 70.

L'impact de la libéralisation sur le « modèle EDF »

Comment et pourquoi intervient la libéralisation de ce point de vue ? La première dimension est celle de l'intégration européenne qui va conduire à l'introduction de la concurrence dans le secteur électrique de chaque pays, avec son mode d'organisation national traditionnel, dans la mesure où la constitution d'un marché européen implique une ouverture des frontières et, de ce fait, une ouverture des monopoles nationaux ou locaux à la concurrence. La deuxième dimension de la politique européenne de libéralisation est que l'aiguillon de la concurrence va pousser à davantage d'efficacité là où les structures monopolistiques manquent de réactivité. On aurait toutefois tort de réduire la dimension de la libéralisation à la politique européenne. L'Europe va, il est vrai, devenir progressivement le facteur d'organisation et de définition du système électrique au plan européen. Mais il se produit dans le même temps toute une série de facteurs de mutation qui convergent, à la fin des années 80 et au début des années 90, vers ce processus de libéralisation.

Les mutations sont tout d'abord technologiques. Dans le domaine électrique, les rendements croissants enregistrés durant un siècle faisaient dépendre directement le prix de revient unitaire du Kwh de la taille de l'équipement de production, poussant de manière imparable à la concentration et à la construction de grosses centrales nucléaires. Or aujourd'hui, la construction de micro-centrales de production utilisant le gaz naturel, en particulier avec co-génération, s'avère pratiquement aussi rentable et engendre une rupture avec un siècle d'évolution technico-économique du secteur. Dans le même temps, l'internationalisation contraint chacun des acteurs électriques, acteurs nationaux pour l'essentiel jusqu'aux années 80, à adopter des stratégies internationales et à se concevoir comme des acteurs internationaux. L'électricité, comme tous les autres secteurs du service public, s'est internationalisée à vitesse rapide, et il ne s'agit pas là simplement d'intégration européenne. Autre facteur de mutation : la diversification des demandes et des besoins, une meilleure prise en considération des problèmes de qualité, l'individualisation du service en fonction du besoin de chacun sont autant de facteurs clé d'évolution. Le client exige aujourd'hui des solutions sur mesure, en opposition au principe traditionnel d'égalité. Par ailleurs, les dysfonctionnements des modes antérieurs de régulation et d'organisation ont mis en lumière, dans beaucoup de pays européens dont les services publics étaient protégés par des situations de monopole, une certaine inefficacité et des besoins avérés de modernisation, entraînant en retour une demande de modification du mode de production. Se greffent sur cette situation les stratégies d'acteurs et de groupes industriels et financiers qui jouent un rôle majeur dans ce processus d'évolution, en cherchant à concurrencer sur les segments d'activité les plus rentables les anciens monopoles nationaux ou territoriaux. Enfin, la force des thèses néo-libérales dans les années 80-90 vient conforter le discours sur les vertus de la concurrence.

Tout cela converge pour expliquer la libéralisation telle qu'on va l'enregistrer secteur par secteur, orchestrée, intégrée et organisée au niveau de l'Union européenne mais dont on aurait tort de ne voir qu'une cause européenne. Elle va commencer par les secteurs de l'énergie, des transports et des communications, pour ensuite s'étendre à d'autres activités et domaines (santé, éducation).

Objet d'un long cheminement et de compromis, l'ouverture à la concurrence au niveau européen va néanmoins être le révélateur d'une série de profondes transformations. Dans des secteurs ayant jusqu'alors connu un monopole national, l'opérateur historique ne peut évidemment que perdre des parts de marché et sera conduit, en tant qu'acteur économique cherchant à assurer sa survie et son développement, à diversifier ses activités, développer ses exportations (EDF va devenir le premier exportateur d'électricité au plan européen), mais aussi à s'implanter dans les pays voisins, pour au moins compenser ses pertes de marché à l'intérieur par des gains de parts de marché à l'extérieur. Ce qui nous situe dans une stratégie de fusions-acquisitions au fur et à mesure que se présentent des potentialités en Europe.

Mais dans le même temps, l'introduction de la concurrence génère un changement profond de culture interne (mode d'organisation et de management, culture commerciale et managériale). L'Etat perd également sa légitimité à être l'actionnaire et le dirigeant unique d'une entreprise qui devient un groupe européen, sinon mondial, puisqu'il n'a aucune légitimité à définir la stratégie de développement de l'électricité en dehors du territoire national. Cela amène dès lors des demandes de réciprocité et EDF va progressivement se transformer en un groupe européen et mondial définissant sa stra-

tégie au plan mondial, cycle de mutation qui, logiquement, débouche sur un changement de statut (transformation de l'établissement public à caractère industriel et commercial en société anonyme), et à terme également sur un processus de privatisation. Il est à noter toutefois que la loi actuelle indique que l'Etat conservera 70 % du capital (pour mémoire, ce fut également le cas il y a quelques années pour France Télécom).

Un constat de déstabilisation

Les principales caractéristiques du « modèle EDF » sont directement interpellées par l'évolution du cadre économique :

- le niveau national en tant que cadre de référence : on constate une rupture dans l'élaboration de la stratégie, le cadre de référence devenant l'Europe et le monde ;
- le paradigme du monopole : la concurrence devient le cadre de définition de l'organisation ;
- l'entreprise publique : elle fait place au paradigme de l'entreprise privée ;
- le service public : sans disparaître, il cède néanmoins progressivement la place à des logiques commerciales ;
- un modèle centralisé : il va tendre à un modèle plus décentralisé ;
- un système universel : c'est un système de plus en plus territorialisé qui se met en place avec l'introduction de phénomènes de différenciation territoriale ;
- un modèle intégré : il va devenir un modèle dé-intégré, traitant à part production, transport et distribution (séparation juridique, comptable, etc.) ;
- le jeu à trois acteurs : il va donner place à un jeu multi-acteurs ;
- un modèle stable durant 50 ans : ébranlé, il évolue aujourd'hui dans une période de changement et d'instabilité dont on ne connaît ni la durée ni l'issue et dont on ne peut savoir aujourd'hui si elle va permettre la reconstitution d'un modèle stable.

Dès lors, quels scénarios retenir pour l'avenir ? On définira trois grandes orientations potentielles :

- l'entreprise EDF peut avoir comme avenir celui d'une entreprise nationale, européenne ou d'un groupe mondial : ceci représente dès lors trois possibilités pour l'avenir d'EDF (la première hypothèse semblant aujourd'hui toutefois la moins probable).
- l'activité d'EDF peut rester l'électricité (son pôle traditionnel), l'énergie (sous toutes ses formes) ou devenir celle d'un groupe multi-services à la manière de Veolia ou de Suez : là encore, trois avènements possibles sont envisageables.
- les valeurs de l'entreprise peuvent rester celles du service public, céder le pas à celles d'un groupe multinational traditionnel ou bien évoluer vers des valeurs hybrides d'une 'entreprise de troisième type' (expression employée par le précédent président d'EDF) conjuguant les objectifs de service public avec la réalité de l'existence d'un groupe.

Arithmétiquement, si l'on retient ces trois grandes options et que l'on décline leurs diverses sous-variantes, on est donc confronté, selon notre analyse, à 27 scénarios possibles, pas tous équi-probables, mais qui suffisent à considérer comme très ouvert l'avenir d'EDF.

La gestion déléguée

Le deuxième « modèle français » est celui, très ancien, de gestion déléguée des services remontant à l'Ancien Régime. L'autorité publique qui, en effet, définit les objectifs et les missions de service public, peut soit assurer elle-même un service en direct – service

municipal, régie, etc. – soit le déléguer à une entreprise : entreprise privée, société à capitaux mixtes, association, etc.

L'autorité publique se transforme dès lors en autorité organisatrice (concept employé dans le domaine des transports). Dans ce processus de délégation, elle définit, de manière théorique, les objectifs, missions et finalités (cahier des charges) puis lance un appel d'offres européen qui met en concurrence l'ensemble des acteurs susceptibles d'y répondre. En échange, elle peut accorder un monopole territorial et temporel pour une durée de temps à déterminer : elle peut se donner les moyens de fixation et de contrôle des tarifs et des investissements, et peut enfin assurer un rôle de contrôle et de régulation.

En France, certains secteurs pratiquent de longue date la gestion déléguée. C'est le cas, dès le XIXe siècle, de l'eau et de l'assainissement. En effet, les communes françaises n'ont, à la fin du XIXe siècle, pas le droit d'exercer une activité économique, sauf en cas de défaillance avérée du marché. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les communes auront dès lors la responsabilité d'avoir des fontaines publiques, mais n'auront pas le droit d'établir des réseaux de distribution d'eau, qui seront délégués à des entreprises privées. Cette situation va certes évoluer, mais les régies municipales telles qu'on les connaîtra par la suite seront des municipalisations intervenant dans le domaine de l'eau et de l'assainissement dans l'entre-deux-guerres, assouplissement accordé à l'interdiction d'activité économique des communes. Dès lors, cette tradition très ancienne de la gestion déléguée continue d'exister aujourd'hui en France.

Dans le même temps, on observe dans ce secteur de l'eau et de l'assainissement (mais aussi des transports urbains) des phénomènes de technicisation croissante et la multiplication de normes de qualité extrêmement contraignantes qui vont amener des besoins nouveaux en termes d'expertise technico-économique (traitement des eaux, des déchets, etc.). Or, le contexte d'émiettement communal français (36 000 communes, 22 000 autorités organisatrices décidant de gérer ou de déléguer les services de l'eau et de l'assainissement) pose ici un problème fondamental face à la concentration des besoins qui dans le même temps, va contribuer à générer une augmentation des coûts dans ces deux secteurs. En effet, du fait des normes de qualité et environnementales, les coûts augmentent en dépit des progrès de productivité et des progrès technologiques. On est face aussi à des besoins d'efficacité, pas toujours à la portée des régies (là encore, pas à l'abri de situations de monopole local). L'ensemble de ces constats convergent avec une particularité française des années 60 et 70, à savoir les besoins de financement de la vie politique française : il n'existe pas de financement public des partis jusqu'aux années 90 et la délégation des missions de service public à des compagnies privées sera alors un des moyens utilisés pour financer la vie politique française (tous partis confondus).

L'ensemble de ces facteurs se conjugue pour expliquer le développement rapide de la délégation de la gestion de l'eau, puis de l'assainissement, à des entreprises privées qui progressivement vont se concentrer, se développer, et se constituer en un oligopole de trois grands groupes de services. De la même manière qu'il existait un oligopole de l'électricité dans l'entre-deux-guerres, se constitue dans la période plus récente un oligopole dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Mais les groupes vont s'intégrer verticalement et horizontalement et proposer aux élus locaux un ensemble de prestations nécessaires pour les services publics locaux (transports urbains, gestion des parkings, des cantines, etc.). Trois grands groupes multi-services se sont ainsi constitués - Veolia (ex-Vivendi, ex-Générale des Eaux), Suez-Lyonnaise des Eaux et la Saur, de

moindre importance – et s'internationalisent. Au fur et à mesure que des villes dans le monde voudront moderniser leurs secteurs de l'eau et de l'assainissement et feront appel à des concessions, ils pourront alors proposer leurs services et la France finit par exporter son 'modèle de gestion déléguée'. Internationalisation très rapide et diversification font que ces groupes deviennent des leaders mondiaux pour l'eau, l'assainissement et les services.

Or, ce deuxième modèle n'est pas non plus sans poser problème. Le profond déséquilibre structurel d'informations et de compétences qui existe entre les trois grands groupes et les 36 000 communes ou 22 000 autorités organisatrices autorise là encore à parler de phénomène de 'capture du régulateur' par l'opérateur, sans doute avec plus de force que dans le premier modèle. Bien que le 'régulateur' (autorité publique concédante) dispose depuis ces dernières années de quelques moyens supplémentaires, on constate une réelle difficulté de régulation publique de ces trois groupes. La concurrence oligopolistique est donc très relative, malgré bien sûr des procédures d'appels d'offre à échéance régulière de remise en concurrence : en effet, dans près de 90 % des cas, le même groupe obtient la reconduction de son contrat, puisqu'il existe un consensus entre les trois grands groupes pour ne pas se livrer entre eux à une guerre effrénée. De fait, la concurrence porte davantage sur les marchés internationaux que sur le marché français. En conséquence, des rentes de monopoles se développent et les usagers sont particulièrement marginalisés, en particulier dans le domaine de l'eau puisque l'habitat collectif en France a cette particularité de ne pas avoir de compteur d'eau individuel (l'eau fait partie des charges locatives, sans lien direct avec la consommation). Cette absence de transparence est donc propice à générer de fortes suspicions sur les augmentations de prix et à mobiliser les populations.

Perspectives de développement de la gestion déléguée de services publics

Le développement de l'internationalisation des groupes entraîne dans le même temps des problèmes de rentabilité. En particulier les contrats pris par ces groupes dans certains pays en développement posent un réel problème de rentabilité. La diversification constatée des activités n'exclut néanmoins pas une certaine tendance à des reconcentrations, Suez axant sa stratégie sur l'eau et l'énergie, tandis que Veolia, face aux affres de Vivendi, tente à son tour de se focaliser sur certains cœurs de métier.

Par ailleurs, on remarque une volonté de se concentrer sur la gestion des contrats de délégation bien davantage que sur les investissements lourds, à longue durée de retour sur investissement, et pas toujours aussi rentables, en particulier sur certains marchés étrangers. La gestion de contrats de long terme est donc privilégiée aux investissements, alors même que la littérature actuelle sur les PPP (*Public-Private Partnerships*) insiste sur la solution consistant à utiliser les capitaux privés pour répondre aux besoins d'investissements lourds des collectivités publiques. On voit là que cette démarche se heurte aux intérêts des groupes tels qu'ils sont aujourd'hui constitués. Ces groupes ne demandent aujourd'hui pas tant au plan européen des libéralisations en tant qu'ouverture à la concurrence (ils sont plutôt satisfaits d'avoir des monopoles locaux, territoriaux et temporels), mais se concentrent sur une demande de généralisation d'appels d'offres, et donc sur la mise en place d'une concurrence oligopolistique. Il existe donc aujourd'hui tout un débat au sein des institutions européennes et de la Commission : l'avenir des services publics passe-t-il par la systématisation des appels d'offres ? La gestion « *in house* », c'est-à-dire à l'intérieur de la collectivité en régie

municipale ou par un service municipal, a-t-elle un avenir ou faut-il, s'il y a obligation de service public, avoir obligation d'appels d'offres ? Le débat est aujourd'hui en cours.

La dernière question que souhaite soulever cette contribution est la suivante : va-t-on vers des groupes transsectoriels, comme cela a été l'ambition affichée par Jean-Marie Messier quand il était PDG de Vivendi, avec une place hégémonique dans la structuration des sociétés ? C'est un des avènements possibles, il y en a d'autres, mais nous ne décrirons pas là les vingt-sept scénarii possibles.

Indications bibliographiques

BAUBY P., *Les services publics*, Paris, Flammarion, 1997

BERGOUIGNOUX J., *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*. Commissariat général du Plan, Paris : La Documentation Française 2000

COHEN É., HENRY C., *Service public, Secteur public, Rapport au conseil d'analyse économique*, Paris : La Documentation française, 1997

HENRY C., MATHEU M., JEUNEMAITRE A., (éd.) : *Réguler les services publics en réseaux : l'expérience européenne*. Commissariat général du Plan, Paris : La Documentation Française, 2003